Causa C-369/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte****Data di deposito:**

5 agosto 2020

Giudice del rinvio:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunale amministrativo regionale della Stiria, Austria)

Data della decisione di rinvio:

23 luglio 2020

Ricorrente:

NW

Autorità interveniente:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (autorità amministrativa del distretto di Leibnitz, Austria)

Oggetto del procedimento principale

Regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen) – Divieto di controlli alle frontiere interne – Ripristino temporaneo dei controlli – Proroga dei controlli in forza di numerosi regolamenti nazionali con superamento dei limiti temporali previsti dal codice frontiere Schengen – Ammissibilità – Compatibilità con il diritto alla libera circolazione

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se il diritto dell'Unione osti a legislazioni nazionali, le quali, in forza di una serie di regolamenti interni, determinano un cumulo di periodi di proroga

con l'effetto di rendere possibile il ripristino del controllo di frontiera oltre il limite temporale di due anni stabilito dagli articoli 25 e 29 del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) e in assenza di una decisione di esecuzione del Consiglio ai sensi dell'articolo 29 del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

2) Se il diritto alla libera circolazione di ogni cittadino dell'Unione sancito dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e dall'articolo 45, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare alla luce del principio dell'assenza di controlli sulle persone alle frontiere interne enunciato dall'articolo 22 del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) debba essere interpretato nel senso che esso comprende il diritto di non sottostare a controlli sulle persone alle frontiere interne, fatte salve le condizioni e le deroghe contemplate dai trattati e in particolare dal regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

3) Nell'ipotesi risposta affermativa alla seconda questione:

Se l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e l'articolo 45, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla luce dell'effetto utile del diritto alla libera circolazione debbano essere interpretati nel senso che ostano all'applicazione di una normativa nazionale, la quale impone, a pena di una sanzione amministrativa, di esibire il passaporto o la carta d'identità all'ingresso attraverso le frontiere interne anche nel caso in cui il controllo specifico alle frontiere interne sia in contrasto con le disposizioni di diritto dell'Unione.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

TFUE, in particolare articolo 21, paragrafo 1, e articolo 72

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare articolo 45, paragrafo 1

Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il

regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in particolare articolo 5

Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)

Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (in prosieguo: il «CFS»), in particolare, articoli 22, 25 e 29

Decisione di esecuzione (UE) 2017/818 del Consiglio, dell'11 maggio 2017, recante una raccomandazione per la proroga del controllo temporaneo alle frontiere interne in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen

Disposizioni nazionali fatte valere

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (legge federale sul sistema dei passaporti per i cittadini austriaci; in prosieguo: il «Passgesetz»)

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (regolamento del Ministro dell'Interno austriaco, del 9 maggio 2019, sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne; in prosieguo: il «regolamento del 9 maggio 2019»)

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Il 29 agosto 2019 il ricorrente intendeva entrare in Austria attraverso il valico di frontiera di Spielfeld. Nel corso di un controllo di frontiera, svoltosi in quel luogo, venivano controllati a campione i documenti di viaggio degli occupanti del veicolo, compreso il ricorrente. Alla richiesta di esibizione del passaporto, egli domandava se si trattasse di un controllo di frontiera o di un controllo d'identità. Essendo stato informato che si trattava di un controllo di frontiera, egli mostrava la propria patente di guida, in quanto riteneva che i controlli di frontiera fossero, in quella data, in contrasto con il diritto dell'Unione. Anche a seguito di ripetute richieste, egli rifiutava di esibire il passaporto.
- 2 Con provvedimento sanzionatorio del 9 settembre 2019, veniva imputata al ricorrente la violazione del Passgesetz austriaco. Il 23 settembre 2019 egli presentava un'opposizione. Successivamente, in data 7 novembre 2019, veniva adottato un provvedimento amministrativo con il quale il ricorrente veniva

ritenuto responsabile di attraversamento della frontiera federale austriaca, in occasione del suo ingresso in Austria, senza un documento di viaggio in corso di validità, e gli veniva comminata una sanzione pecuniaria pari a EUR 36,00. Avverso tale provvedimento egli presentava un reclamo, sul quale questo Collegio è chiamato a pronunciarsi.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 3 Questo Collegio dubita della compatibilità del fondamento giuridico del controllo di frontiera in questione – il regolamento del 9 maggio 2019 – con il diritto dell’Unione, in particolare con il CFS.
- 4 L’articolo 22 del CFS vieta i controlli di frontiera alle frontiere interne dell’Unione europea. Sono previste due deroghe a tale divieto: l’articolo 25 del CFS consente il ripristino dei controlli di frontiera in caso di minaccia grave per l’ordine pubblico o la sicurezza interna alle frontiere interne; l’articolo 29 del CFS consente il ripristino dei controlli di frontiera in caso di persistenti gravi carenze nello svolgimento del controllo alle frontiere esterne che costituiscono una minaccia per il funzionamento dello spazio senza frontiere interne e per l’ordine pubblico o la sicurezza interna.
- 5 In Austria, i controlli di frontiera sono stati ripristinati a decorrere dal 16 settembre 2015. Dal 16 settembre 2015 al 10 maggio 2016, la loro esecuzione si è basata anzitutto sull’articolo 29 del CFS e quindi sull’articolo 25, paragrafo 2, del CFS. Dall’11 maggio 2016 all’11 novembre 2017, i controlli sono stati prorogati più volte sulla base di tre successive decisioni di esecuzione del Consiglio, da ultimo la decisione di esecuzione (UE) 2017/818.
- 6 Dato che la Commissione europea non ha presentato al Consiglio un’ulteriore proposta di proroga dei controlli di frontiera successivamente all’11 novembre 2017, la loro proroga in Austria dopo tale data poteva trovare il suo fondamento esclusivamente nell’articolo 25, paragrafo 1, del CFS.
- 7 Con notifica del 12 ottobre 2017, il Ministro dell’Interno austriaco comunicava alla Commissione europea una proroga dei controlli alle frontiere per ulteriori sei mesi (dall’11 novembre 2017 all’11 maggio 2018). In seguito, essi venivano prorogati per altri tre periodi rispettivamente di sei mesi sulla base di tre ulteriori regolamenti del Ministro dell’Interno austriaco, da ultimo con il regolamento del 9 maggio 2019 per il periodo dal 13 maggio 2019 al 13 novembre 2019.
- 8 Questo Collegio considera tale serie ininterrotta dei regolamenti di proroga come un cumulo della durata totale ammissibile del ripristino del controllo di frontiera prevista dal CFS, in contrasto con il diritto dell’Unione, in quanto il tenore dell’articolo 25, paragrafo 4, del CFS osta ad un siffatto cumulo. Nel caso in cui ciò fosse consentito, potrebbe aggirarsi qualsiasi limite temporale posto a una proroga del controllo di frontiera.

- 9 Questo Collegio non nega che il divieto di controlli alle frontiere interne possa essere derogato anche in forza dell'articolo 72 TFUE, ma perviene comunque alla conclusione che tale articolo non è applicabile nel caso di specie.
- 10 Le notifiche inviate dal Ministro dell'Interno austriaco alla Commissione europea in merito al ripristino dei controlli alle frontiere interne non si basano sull'articolo 72 TFUE, giacché in nessuna di esse vi è un riferimento a tale norma. Inoltre, un rinvio all'articolo 72 TFUE appare, in via generale, inammissibile. Dal canto loro, le disposizioni derogatorie del CFS costituiscono già di per sé fattispecie eccezionali in materia di ordine pubblico e di sicurezza interna in relazione al controllo di frontiera e devono pertanto essere qualificate come *leges speciales* rispetto all'articolo 72 TFUE. L'effetto del limite temporale del ripristino del controllo di frontiera previsto dal CFS sarebbe neutralizzato, laddove uno Stato membro, successivamente alla scadenza del termine ivi esplicitamente previsto, potesse fondarsi ripetutamente sull'articolo 72 TFUE.
- 11 Inoltre, questo Collegio dubita della compatibilità del regolamento del 9 maggio 2019 con il diritto alla libera circolazione garantito dal diritto dell'Unione.
- 12 L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e l'articolo 45, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea costituiscono il fondamento del diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri. Il significato specifico dell'espressione «circolare liberamente» si evince, in particolare, dalla direttiva 2004/38 e dal CFS. L'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 conferisce esplicitamente ai cittadini dell'Unione un diritto d'ingresso in uno Stato membro.
- 13 Il diritto di circolare liberamente è soggetto alle limitazioni e alle condizioni previste dai trattati e dal diritto derivato. Tali restrizioni sono costituite, in particolare, dalle deroghe previste dal CFS al divieto di controllo sulle persone alle frontiere interne.
- 14 Questo Collegio non nega che, secondo la giurisprudenza della Corte, gli Stati membri conservano il diritto di obbligare ogni interessato a presentare una carta d'identità o un passaporto validi nell'ambito di un controllo d'identità e di comminare sanzioni adeguate in caso di violazione di un obbligo del genere (v. sentenza del 21 settembre 1999, *Wijsenbeek*, C-378/97, EU:C:1999:439, punti 43 e 44). Tuttavia, una normativa nazionale, quale il *Passgesetz* austriaco, dev'essere interpretata in conformità al diritto dell'Unione. Inoltre, in base al principio di effettività, le norme e le procedure nazionali devono essere interpretate e applicate in modo da non rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio di un diritto conferito dal diritto dell'Unione. Secondo la giurisprudenza della Corte, a tal riguardo deve essere valutata in particolare la compatibilità dell'applicazione specifica di una norma nazionale con i diritti fondamentali (v. sentenza del 10 aprile 2003, *Steffensen*, C-276/01, EU:C:2003:228, punti da 66 a 71).

- 15 Nella sentenza del 13 dicembre 2018, *Touring Tours* (C-412/17, EU:C:2018:1005), la Corte si è occupata dell'effetto utile del divieto di controllo sulle persone alle frontiere interne dell'Unione. Al punto 50 di detta sentenza, la Corte ha chiarito che il diritto dell'Unione osta ad una normativa la quale impone alle imprese di trasporto, a pena di sanzioni, l'obbligo di controllare i documenti di viaggio delle persone trasportate, in quanto ciò compromette l'effetto utile del divieto di misure aventi effetto equivalente di cui all'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006. Al punto 72 della sentenza, la Corte ha dichiarato, con riguardo alla sanzione avente carattere pecuniario, che un sistema sanzionatorio del genere non è compatibile con il diritto dell'Unione, qualora sia imposto per assicurare il rispetto di un obbligo di controllo che, a sua volta, non è conforme a detto diritto.
- 16 Questo Collegio giunge pertanto alla conclusione che occorre interpretare il Passgesetz nel senso che la sanzione amministrativa deve restare disapplicata qualora si basi essenzialmente su controlli di frontiera incompatibili con il diritto dell'Unione. Inoltre, questo Collegio rammenta che le violazioni del Passgesetz sono punibili con un'ammenda fino a EUR 2 180,00 oppure con una pena detentiva fino a sei settimane e che, in caso di recidiva, l'ammenda e la pena detentiva devono essere comminate cumulativamente.